

沖縄における潜在的待機児童に関する一考察 —認可外保育施設、5 歳児保育問題との関係において—

神 里 博 武*

A Study of Potential Waiting Children in Okinawa —In the Relation of Non-admitted Nursery Centers and Nursery Problems of 5-year-olds—

Hirotake Kamizato**

キーワード:

保育に欠ける児童、待機児童、潜在的待機児童、認可外保育施設、5 歳児保育問題

要 旨

2002年度から国の「待機児童ゼロ作戦」が始まっているが、保育所入所を待機している児童いわゆる待機児童の解消を図ることは、非常に困難なようである。本稿では全国的に待機児童の多い沖縄県の状況を検討しながら、行政がいくら待機児童対策を講じてもなかなか減少しない、沖縄の保育状況を分析し考察した。その結果、待機児童を「顕在化した待機児童」と「潜在的な待機児童」に分けて、潜在的待機児童にメスを入れることの必要性を強調した。待機児童の背後に存在する膨大な潜在的待機児童の状況を明らかにするために、沖縄県の保育問題としての認可外保育施設や5歳児保育問題について検討した。

はじめに

国は2002年度から待機児童ゼロ作戦に取り組むことになったが、初年度予算では4.8万人の受け入れ児童数の増を図ることになった。

沖縄県は全国でも待機児童の割合が最も高く、しかも認可保育所の入所児童に匹敵する児童が認可外保育施設を利用している。認可外保育施設を利用している児童の6割程度は、保育所を必要としている「保育に欠ける児童」である。また、保育所に入所している児童でも5歳児になるとほとんどの児童が幼稚園に就園しており、これらの児童が保育所の5歳児保育の予備軍として潜在的な待機児童となっている。このような沖縄の保育状

況は、全国的に見ても異常な状態であるといえよう。そこで、沖縄における待機児童問題に関わらせて認可外保育施設、5歳児保育問題について考察し、沖縄の異常ともいえる待機児童問題の背景について考えてみたい。

1. 沖縄県の待機児童の状況と行政の対応

沖縄県の2002年4月1日現在の待機児童数は1,621人で、待機率は6.4%と全国平均の1.2%(2001年4月1日現在)を大きく上回っている。年齢別には0, 1歳の低年齢児童の待機率が高く、0歳が15%、1歳が11.6%と平均待機率の2倍程度と高くなっている。沖縄県に待機児童が多いのは、「県民の所得が低く、働く女性が多い割には保育所の整備が遅れていること、特に5歳児や低年齢児の受け入れが少ないことなどが、主な要因である⁽¹⁾」。沖縄県の待機児童が全国1高いといってもすべての市町村に待機児童がいるわけではなく、待機児童問題は、特に、人口が集中している都市部に顕著にあらわれているのが特徴である。待機児童のいる市町村は52市町村中31市町村(59.6%)である。待機児童が100名以上の市町村は、浦添市392人(待機率21.6%)、宜野湾市167人(13.1%)、那覇市140人(2.8%)、糸満市132人(10.1%)の4市で、1年前の2001年4月1日に比べて1村(現在、豊見城市)減少した。これらの市は、那覇市及びその周辺市である。待機児童が50人以上の市町村を見ると、名護市81人(5.5%)、具志川市59人(6.0%)、沖縄市91人(4.3%)、北谷町98人(24.6%)、西原町81人(14.6%)、豊見城市64人(5.2%)、石垣市50人(5.8%)で、この4市2町のうち豊見城市、石垣

* Received December 10, 2002

** 長崎ウエスレヤン大学 現代社会学部 福祉コミュニティ学科、Faculty of Contemporary Social Studies, Nagasaki Wesleyan University, 1057 Eida, Isahaya, Nagasaki 854-0081, Japan

表 1 保育所の定員、入所児童数、待機児童数の推移 4月1日現在

| 年度 | 定員 | 入所児童数 | 待機児童数 | 待機率 | 全国待機率 |
|------|--------|--------|-------|------|-------|
| 1995 | 22,538 | 21,128 | 2,510 | 11.9 | 1.9 |
| 1996 | 22,628 | 21,209 | 2,710 | 12.8 | 2.0 |
| 1997 | 22,688 | 21,418 | 2,868 | 13.4 | 2.5 |
| 1998 | 22,406 | 21,726 | 2,736 | 12.6 | 2.3 |
| 1999 | 22,309 | 22,426 | 2,115 | 9.4 | 1.9 |
| 2000 | 22,793 | 23,482 | 1,646 | 7.0 | 1.8 |
| 2001 | 23,389 | 24,537 | 1,666 | 6.8 | 1.2 |
| 2002 | 23,950 | 25,506 | 1,621 | 6.2 | |

「沖縄県福祉保健部青少年・児童家庭課「各年度保育所長会議資料」

市を除いては待機児童対策が本格化した1999年に比べて待機児童は大幅に増加している。又、保育所のある45市町村中、北部、離島を中心とした14市町村には待機児童はいないし、11町村は待機児童が9人以下である。沖縄県の待機児童は、都市部を中心とした特定の市町村に集中しているのである。

年度別に待機児童の推移を見ると、1999年以降減少している。これは同年度から取り組んでいる待機児童対策の成果のあらわれと見ることも出来るが、また同年度から待機児童の定義が変わったことも影響し、その結果待機率の低下として現れている。しかし、沖縄県では2001年以降、1,000人規模で保育所の入所児童数は増えているが、待機児童数はほとんど横ばい状態で減少していない。それは、顕在化した待機児童の背後に膨大な潜在的な待機児童を抱えているからである。その受け皿となっているのが、認可保育所より数の多い認可外保育施設であり、5歳児を受け入れている幼稚園・学童保育所である。認可外保育施設や幼稚園・学童保育所を利用している「保育に欠ける児童」が、保育所入所の待機児童として顕在化し、毎年1000名以上の待機児童解消の対策を講じて、認可外保育施設や5歳児保育問題に目を向け、そこにメスを入れない限り、沖縄の待機児童問題は解消しないのである。沖縄の待機児童は保育ニーズに対応できない沖縄の保育政策の貧困が生み出したものであり、顕在化した待機児童対策だけでは不十分で、それを生み出す構造的な側面にきちんと向き合うような対策を講ずる必要がある。

沖縄県下の市町村の待機児童対策としては、保育所の創設、増築・増改築・大規模修繕・拡張（以下、増改築等という）等による定員増、定員の弾力化、分園方式、認可外保育施設の活用などの動きがある。

待機児童対策として最も期待されている保育所

の創設は、1998年度は1ヶ所で定員60人、1999年度も1ヶ所で定員30人（夜間保育所）、2000年度は3箇所定員150人（1ヶ所は夜間保育所）、2001年度は1箇所定員60人である。4年間の保育所創設は6施設、300人の定員となっている。

増改築等による定員増についてみると、1998年度は8ヶ所の増築等に伴って29人増（沖縄県の定員は前年度に比べて306人の減）、1999年度は6ヶ所の増改築等に伴って44人の定員増、2000年度は4ヶ所の増改築等に伴って102人の定員増、2001年度は7箇所の増改築等が行われたが、増減は0となっている。これは公立を中心とした移転統合と私立を中心とした増改築による定員増がなされたためである。1998年度から2000年度までの3年間で192人の定員増である。また、2001年度においては離島の中里村、伊良部町、具志川村、さらに待機児童の最も多い浦添市の1市3町村において保育所の移転統合が行われ、これも新しい動きとして挙げられる。以上のことから分かるように、1998年度から行われてきた保育所の新設、定員増による入所児童数の増加は500人程度、そのほかの定員増を含めても700人程度でそれほど大きい数字ではなく、沖縄県下の市町村の待機児童対策は、ほとんど定員の弾力化によってなされてきたのである。分園は、2001年4月に29名の定員で那覇市内の法人保育所が始め、2002年4月にも29人定員の分園が那覇市に開所した。

定員をそのままにして入所児童数を増やしていく定員の弾力化は、政府の待機児童ゼロ作戦の柱にもなっており、奨励されてきた。年度別に弾力化の取り組みを見ると、定員の弾力化による入所児童数と弾力化率は、1999年4月1日現在（1998年度）が117人、0.5%で、ほとんど弾力化は行われていないが、2000年4月1日現在では689人、3.0%の定員超過の入所で、2001年4月1

日が1,448人、4.9%、2002年4月1日現在では1,556人、6.5%となっていて、弾力化に依存する割合が増大している。このように2000年度以降の市町村の待機児童対策として、主として取り組まれてきたのが定員の弾力化策であるといえよう。2002年4月1日現在、弾力化によって定員の10%以上超過の児童が入所している市町村は、宜野湾市(12.8%)、浦添市(12.0%)、石垣市(14.4%)、沖縄市(10.1%)、恩納村(12.1%)、金武町(11.3%)、読谷村(11.3%)、北谷町(10.6%)、西原町(15.4%)、与那原町(14.1%)、南風原町(14.8%)の11市町村で前年度より5市町村増えている。1999年に厚生省から直接ヒヤリングを受けた6市町村の1つである南風原町についてみると、1998年4月現在103人いた待機児童が弾力化によって2001年4月1日現在16人まで減少している。

2. 沖縄の保育所整備の推移

待機児童が生み出されるのは、保育需要を満たすだけの保育所整備がなされていないという、需要と供給のバランスを欠いているからである。制度上は、保育需要と供給のバランスがとれるように、児童福祉法では市町村長に保育の実施責任を負わせているし、利用者には保育所の入所申請権を付与している。以下において、1972年の日本復帰後を中心に沖縄県の保育所整備状況とその背景について概観してみたい。

2001年までの保育所整備の推移状況を1971年の日本復帰以前と72年の復帰以降10年単位に示したのが表2である。

表2 公私立別保育所整備の推移 (2002年4月1日現在)

| 区分 | 整備ヶ所数 | 保育所数 |
|--------------|-------|-------|
| 1971年度(復帰当時) | | 94ヶ所 |
| 1972—1981年度 | 204ヶ所 | 298ヶ所 |
| 1982—1991年度 | 24ヶ所 | 322ヶ所 |
| 1992—2001年度 | 13ヶ所 | 335ヶ所 |
| 休止・統廃合 | 13ヶ所 | 322ヶ所 |

沖縄県福祉保健部青少年・児童家庭課の資料による。「1992—2001年度」については「2001年度社会福祉施設名簿」により筆者が計算した。

(1) 復帰以前の保育所整備状況

沖縄の待機児童問題はすでに復帰以前から都市部を中心に顕在化していた。例えば、那覇市の場合「1971年10月現在の待機児童(申請書を出して入所の機会を待っている児童、すなわち、保育所に入れない児童)は1,806人に及んで⁽²⁾」おり、措置児童数(1,699人)の106.3%の驚くべき待機率となっている。沖縄の絶対的な保育所不足に対して、1972年12月には沖縄県振興開発計画が策定され、その事項別計画では、「保育に欠ける児童」

の措置率は「本土の60パーセント(昭和44年12月現在)に対して、本県のそれはわずかに34.5%(昭和47年10月現在)ときわめて低い⁽³⁾」として、1972年から1981年度の10年間に保育所を224箇所(13,400人)整備する計画を打ち出した。又、当時増えつつあった認可外保育園施設の認可移行に向けて1966年に「保育所設置認可方針」を制定したが、認可条件に社会福祉法人もしくは財団法人であることを課したため、その要件を満たしうる認可外保育施設はほとんどなかった。その救済策として、琉球政府厚生局は「これを復帰前の沖縄の特殊事情として取り扱えないものか、ということで、当時の中央児童福祉審議会に諮問した。」「審議会からは、『近い将来(向こう2ヵ年の間に)法人設立の見込みがあると認められるものについては、保育所として認可して差し支えない』との答申があった⁽⁴⁾」ので、特別措置として、1972年5月に6箇所の認可外保育施設の認可移行が行われることになった。新生沖縄県も復帰後10年間に積極的に保育所整備を行い、計画の目標値に近い実績を達成している。

(2) 復帰後10年間の保育所整備状況(1972年～1981年)

沖縄県の保育所の整備は第1次沖縄県振興開発計画の期間である復帰後10年間の1981年度までに現在の保育所の9割程度が整備された。特に復帰5年間の保育所整備には目覚ましいものがあった。1977年7月末には93箇所の保育所が整備され、定員も13,873人となり、沖縄振興開発計画で示した要保育児童数(目標値)18,000人に対して77.1%の充足率を示すまでになった。沖縄県は1978年3月に向こう5ヵ年間の社会福祉計画を策定し、早急に要保育児童の実態調査を実施し、それに基づいた保育所整備を図るとして、1978年8月に『昭和53年度沖縄県要保育児童実態調査』を実施する他、同計画で振興計画の計画目標を376箇所、25,000人に修正し最終年度の1981年度までに324箇所(達成率86.2%)、21,913人(87.7%)の整備計画を打ち出した。前述の『昭和53年度沖縄県要保育児童実態調査』結果によると、要保育率は23.2%で要保育児童数は31,878人ということになり、当時の保育所定員が15,899人(1978年10月現在)であるので、整備率は49.9%ということになる。第1次振興開発計画の最終年度の1981年度(1981年3月31日)の保育所数は298箇所で定員は21,182人となり、25,000人の目標値に対して84.7%の高い達成率を示した。しかし、1978年の要保

育児童調査結果では要保育児童数が31,878人であるので、これに対しては66.4%の整備率にしかなかった。その後も要保育児童数31,878人は目標値として使用されることはなかった。

(3) 復帰後11年から20年までの保育所整備状況 (1982年～1991年)

1982年度から1991年度までの10年間を見ると、保育所整備は停滞してわずかに27箇所の創設にとどまっている。目標値も1978年度の要保育児童調査結果の31,878人ではなく、25,000人の低い数値におかれていた。又、1983年に実施した要保育児童調査「昭和58年度沖縄県学齢前児童の保育環境に関する実態調査」結果によると、要保育率は24.9%で要保育児童数は30,829人と推計された。当時の保育所定員が21,934人（1984年1月現在）であるので、整備率は71.7%ということになる。ところが、この調査結果の報告書では5歳児を除外し5歳未満の24,834人を要保育児童としたために、整備目標値は、25,000人よりさらに下がり、24,800人ということになり保育所の整備率はかなり高率になった。『昭和61年生活福祉行政の概要』は「昭和47年度策定の沖縄振興開発計画の当初において、本県における要保育児童数を約18,000人と推計したが、その後の社会の進展と婦人の職場進出もあって、昭和53年度に実態調査を実施したところ要保育児童は25,000人となった。しかしその後乳幼児の出生率の低下等もあって5年後の昭和58年度に再度実態調査したところ24,800人に減少したことが判明した。県は今後この結果により整備計画を進める⁽⁵⁾」ことになって、第2次振興開発計画期間における保育所整備はますます落ち込むことになった。又、同概要において県は「昭和61年3月31日現在における保育所数は316箇所（定員22,134人）となり、要保育児童に対し89.3%の整備状況となる⁽⁶⁾」と述べている。約9割の高率の保育所整備を達成した県の姿勢としては、当然ながら多額の費用を必要とする保育所整備よりも特別保育事業等の充実に向けられることになろう。この時期における沖縄県の保育所整備率は8割以上という高率になったというのが沖縄県の認識であったと思われる。沖縄県は1978年以降5年ごとに要保育児童調査を実施してきたが、1988年11月に実施した「昭和63年度沖縄県学齢前児童の保育環境に関する実態調査」結果によると、1988年度の要保育児童は28,111人と推計されることとして、それに対して1989年1月の保育所定員は22,507人であるので保育所整備率は81.2%に達し

たことを明らかにした。⁽⁷⁾ 保育所整備が8割以上になれば当然保育所の創設等の保育所整備の進捗状況は鈍ってくることは容易に予想されることである。この時期の高い保育所整備率を達成したという行政の認識がその後の沖縄県の保育所整備を遅らす要因になったのではなかろうか。

それでは、本当にこの10年間、沖縄県の保育所整備は8割から9割程度に達していたのであろうか。もし、そうであれば、「保育に欠ける児童」のほとんどは希望すれば保育所に入所できたはずである。ところが、沖縄県生活福祉部による1983年度と1985年度の「無認可保育施設実態調査報告」によると、1983年の認可外保育施設は364箇所、児童数が18,048人、1985年が358箇所で児童数が17,744人と報告している。今日と同様、沖縄の保育は認可外保育施設に大きく依存していた実態が浮かび上がってくる。1983年度の認可保育所数は305箇所、定員が21,617人（1983年3月現在）であるので、認可外保育施設は認可保育所に対して、施設で119.3%、児童数で83.5%を占めており、保育所の整備率が8割から9割近いというのは問題である。1983年と88年の「沖縄県学齢前児童の実態調査」で要保育率が低くなっているのは、就労している母親に対する質問の仕方に問題があって起こってきていると、筆者は考えている。（例えば、質問として「母親が働きながらお子さんの面倒を見ることが出来ますか。あるいは母親が働いているとき母親以外の方でお子さんの面倒を見ることが出来る方がいますか」となっていて、母親以外に面倒を見る人がいるかどうかだけでなく、本来就労で面倒をみるのが不可能な母親に対しても、母親自身が面倒を見ることが出来るかを聞いていて非常に紛らわしくなっている）。そのために、例えば88年調査において就労している母親（児童1,140人）のうち保育に欠ける児童は37.7%にあたる430人だけで、755人（72.3%）は保育に欠けない児童に分類されるということが起こっている。

さらに保育所整備を遅らせた要因として定員割れ問題がある。沖縄県社会福祉協議会保育協議会の調査によると、1986年7月1日現在定員割れ保育所は公立で56.1%（92箇所）、私立が6%（9箇所）となっていて、公立の定員割れが目立って起きていた。このような背景を勘案すると、行政として保育所整備の基礎資料となる「保育に欠ける児童」の把握を見誤ったことはやむを得ない状況にあったともいえよう。

(4) 復帰後21年から30年までの保育所整備状況 (1992年～2001年)

1992年度以降保育所整備はさらに落ち込んでくる。2001年度までの整備（創設）は僅かに私立の13箇所だけである。この時期は、後半の1999年度から待機児童問題がクローズアップされ、国を挙げて待機児童対策に取り組んだこともあって2000年度以降保育所の創設は定員増、弾力化（定員をそのままにして入所増を図るやり方）等の取り組みとともに離島・北部地域を中心に保育の休止、統廃合も進行している。沖縄県は1993年11月に就労している母親への質問を修正して「平成5年度沖縄県学齢前児童の保育環境に関する実態調査」をおこなったが、その結果、要保育率が43.1%、要保育児童数が46,780人で、整備率は46.3%と報告した。（この調査は筆者が調査票の作成段階から関わり、集計、分析、考察、報告書の作成を行った）。その要因として、就労している母親への質問を変えるとといった調査技術上の問題が大きい、さらに報告書では第1に要保育世帯の捉え方が変わったこと。第2に核家族の比率が高くなったこと。第3に母親の就労比率が高くなったこと。の3点を挙げている。このような要保育児童数の存在に対して、行政等の保育所整備についての機運は起こらなかった。1992年度から1997年度までの5年間の保育所創設はわずか3箇所だけである。

沖縄県は1998年1月に1997年から2001年度までの5年間の「おきなわ子どもプランー沖縄県子育て支援計画」を策定したが、保育所の創設等の整備計画については触れていない。沖縄県では国が待機児童対策を打ち出すまでは、保育所創設等の整備は行政の保育課題としてほとんど浮上することとはなかったといえよう。

3. 沖縄県の無認可保育施設の状況

前述したように、沖縄の保育政策は歴史的にも認可外保育施設に依存して保育所整備を行ってきた。この関係は現在でもほとんど変わっていない。沖縄県には認可保育所を上回る無認可保育施設と、ほぼ同数の利用児童がおり、その相当数は保育に欠けた児童で、常に待機児童として顕在化する可能性を持っている。そこに目を向けない限り、沖縄県の待機児童問題の抜本的な解決は期待できない。筆者が待機児童対策の重要な柱として認可外保育施設に注目して発言しているのもそのためである。沖縄県内の保育所は2002年4月1日現在32園で、公私別には公立が153、私立が169と私立

が52.5%を占めている。全国の保育所の公私の割合は公立が6割を占めているので、沖縄は全国に比べても私立の割合が高い。定員は23,950人で入所人員は25,506人となっていて、定員より1,556人多い児童が入所し、超過率は6.5%となっており、沖縄全体としても保育需要は非常に高い。特に都市部の定員超過は顕著で11市で見ると定員16,175人に対して17,477人の入所である。定員超過は1,302人で超過率は8.0%となっている。このような高い保育重要に対して保育所の整備が追いつかないところに認可外保育施設の増加を招く大きな要因がある。

沖縄県内の認可外保育施設は2002年4月1日現在524箇所、認可保育所より202箇所も多く、入所児童数（学齢前児童）は22,312人で、認可保育所の入所児童数に比べて3,194人少ない。1年前の2001年4月1日現在に比べると、入所児童数は91人の増加となっている。沖縄県の保育施設（保育所、認可外保育施設）を利用している児童の内、47.7%の児童は認可外保育施設を利用しており、認可外保育施設の利用児童数を認可保育所利用児童数で除した比率、認可外依存率は9割程度となっていて、全国の認可外保育施設利用が10%程度であるのと大きな違いをみせている。（表3参照）。

2000年12月31日現在、厚生労働省保育課がまとめた「認可外保育施設の状況」によると全国には9,347箇所の認可外保育施設と222,791人の入所児童がいる。これは2000年10月1日現在の保育所入所児童数1,788,302人の12.5%である。認可外保育施設は都道府県別には沖縄県が第1位である。第2位の東京都が702施設で11,050人、3位の埼玉県が526施設で9,858人であるので、全国1位の沖縄県の認可外保育施設（509施設、児童数は26,759人）には東京都の約2倍以上の児童が利用しており、他の都道府県と比較出来ないほど、保育所の中での比重が高い。全国の認可外保育施設入所児童の1割程度は、人口では1%程度の沖縄県の児童が占めている。これまで沖縄県の認可外保育施設は、保育所整備の立ち遅れをカバーしてきたが、現在でも沖縄県の保育は認可外保育施設に大きく依存している。表3でみるとおり、沖縄県の認可外保育施設は2000年までは施設、入所児童数とも保育所を上回っていたが、2001年になって初めて入所児童数については逆転が起こった。これは、定員の弾力化を中心とした待機児童対策の影響があらわれてきたためである。

表 3 保育所と無認可保育施設の推移

| 区分 | 施設数 | | 入所児童数 | | | |
|------|-----|-------|---------|----------|--------------|-------------|
| | 保育所 | 無認可施設 | 保育所 (A) | 無認可施設 B) | 無認可依存率 (B/A) | 無認可依存率 (全国) |
| 1995 | 324 | 429 | 21,128 | 21,715 | 102.8 | 9.3 |
| 1996 | 325 | 454 | 21,209 | 21,667 | 102.2 | 14.3 |
| 1997 | 326 | 478 | 21,418 | 23,987 | 112.0 | 13.7 |
| 1998 | 324 | 462 | 21,726 | 23,437 | 107.9 | 13.4 |
| 1999 | 322 | 496 | 22,426 | 23,999 | 102.4 | 13.1 |
| 2000 | 323 | 496 | 23,481 | 23,999 | 102.2 | 12.5 |
| 2001 | 323 | 469 | 24,537 | 22,999 | 90.6 | |
| 2002 | 322 | 524 | 25,506 | 22,312 | 87.5 | |

(1)沖縄県福祉保健部青少年・児童家庭課「各年度保育所長会議資料」

(2)全国の無認可依存率は「各年度保育白書」(草土文化)を基に割り出した。

4. 沖縄の5歳児保育問題

保育所とほぼ同数の児童を抱える認可外保育施設は、歴史的にも沖縄の保育所整備の立ち遅れを補完してきたが、また待機児童の受け皿にもなっている。認可外保育施設と並んで、沖縄県の保育問題として注目されているのが5歳児保育問題である。5歳児保育問題とは、保育に欠ける児童であっても5歳になったら保育所を退所し、幼稚園に就園し、幼稚園降園後の午後は保育に欠ける状態になったり、学童保育等を利用することで二重保育を強いられる子どもたちの問題である。5歳児保育問題は沖縄の幼稚園制度と深く関係している。沖縄県には、ほとんどの市町村で公立小学校と一緒に公立幼稚園が設置され、小学校校長が園長を兼ねている。歴史的には小学校に併設ないしは付設された時期もあった。そのため、保育、幼稚園関係者の間ですら5歳児になったら幼稚園に就園し、そこから小学校に入学するのが当たり前だといった意識が植え付けられてきた。沖縄の5歳児保育問題と、その歴史的背景については幾つかの先行研究⁽⁶⁾がなされているのでそれに譲って、ここでは保育所での5歳児保育の実施状況についてだけ触れておきたい。

2001年4月1日現在、6割の市町村で5歳児保育は実施されている。市部では10市とも実施しており、町村の郡部では50%の実施率で、市部に比

べて実施率はかなり低い。4年前の1997年4月1日時点と比較すると、全体で17.4ポイント、市部で30ポイント、郡部で13.9ポイント高くなっている。市町村での実施率は高まっている。

保育所の実施状況を見たのが表4で、53.3%の保育所が5歳児保育を実施している。市部郡部別には市部が61.3%、郡部が41.7%の実施率で市部が19.6ポイント実施率は高くなっている。公私別には公立が41.4%、私立が64.5%となっていて、私立が23.1ポイント高くなっている。これを1997年9月に筆者が調査した実施状況と比較してみると、全保育所の実施率で23.0ポイント、市部で27.2ポイント、郡部で16.0ポイント高くなっている。公私別では公立が18.4ポイント、私立で23.6ポイントになっており、市部郡部、公私を問わず5歳児保育の実施率は高くなっている。それでも、保育所の5歳児保育の実施率は5割程度にとどまっている。今後、保護者の保育所理解が深まり、保育所における5歳児保育の条件が整備され、保育所を選択する児童・保護者が増えるにつれ、保育所の5歳児保育は急速に増えるものと思われる。この1、2年、公立幼稚園での預かり保育も増えてきているが、5歳児の保育所利用が増えており、その影響で都市部の幼稚園を中心にクラスごと減っていくという現象も見られるようになった。

現在、5歳児保育の実施園は5割程度であるが、

表 4 市部郡部別公私別実施状況 (保育所) (2001年4月1日現在)

| 区分 | 公立 | | 私立 | | 合計 | |
|----|------|-------|------|-------|------|-------|
| | 保育所数 | 実施率 | 保育所数 | 実施率 | 保育所数 | 実施率 |
| 市 | 40 | 56.0% | 77 | 63.1% | 117 | 61.3% |
| 郡 | 25 | 28.4% | 30 | 68.2% | 55 | 41.7% |
| 合 | 65 | 41.4% | 107 | 64.5% | 172 | 53.3% |

資料・沖縄県福祉保健部青少年・児童家庭課

実施園 1 園当たりの 5 歳児は 7 人である。市部郡部別には市部が 8 人、郡部が 6 人で市部が 2 人多い。公私別には公立が 5 人、私立が 9 人で私立が 4 人多い。1997 年の実施園の平均児童数は 7 人、市部が 8 人、郡部が 5 人となっていて、4 年後の現在も 1 園当たりの児童数はほとんど変わっていない。

1997 年に筆者の調査では 5 歳児が 5 人以下の保育所が約 5 割を占め、2 人以下が 2 割を占めていた。5 歳児が 1 人か 2 人だけだと「悪いこともしないのに残された」といった意識を持ちいじけてしまう子もいて、その後のケアが大変だったという声も保育関係者から聞かれた。2001 年 4 月 1 日現在の実施園における 5 歳児数を示したのが表 5 である。1 園当たりの 5 歳児が 7 人で、最も少ない園が 1 人、最も多い園で 24 人となっている。4 人以下が 37.5%、9 人以下が 62.5% と 1997 年に比べて 1 園当たり 5 歳児数が 10 人以上の園は増えてきているが、依然としてほとんどの 5 歳児は退園して幼稚園に就園する状況には変わりはない。

現在でも、保育に欠ける幼児であっても 5 歳になるとほとんどが保育所を退所して幼稚園に就園するのが沖縄の保育状況であるが、これらの 5 歳児は幼稚園降園後はどのように過ごしているのだろうか。筆者らが 1999 年に実施した調査結果によると、表 6 のように都市部を中心にほとんどの幼稚園で学童保育を利用している。そのほか、祖

父母等が見てくれる園児のいる幼稚園が 6 割程度あるが、4 割の幼稚園では午後世話する人がいなくてかぎっ子になる子がいて、放置できない状況にある。

5. まとめにかえて一沖縄における潜在的待機児童

筆者は 2001 年に認可外保育施設を利用している児童の中で、保育に欠ける児童数を把握するために、「認可外保育施設の利用状況調査」を実施した。(神里「認可外保育施設の利用者調査を通して沖縄県の保育所整備を考える」『長崎ウエスレヤン大学地域総合研究所 1 巻 1 号』参照)

その結果、保育に欠ける児童は、認可外保育施設利用児童の 55.2% ということになり、それを認可外保育施設を利用している児童数 (23,999 人) に乗ずると 13,247 人になり、この数字が 2000 年における認可外保育施設を利用している児童の中で「保育に欠ける児童」であると推計される。この数は、沖縄県の待機児童数の約 8 倍である。さらに、沖縄の保育に欠ける児童は、保育所はもちろん認可外保育施設以外に特に 5 歳児の場合は、前述したようにほとんどが幼稚園に就園しており、これらの児童が保育所入所の待機児童の予備軍となっている。保育所に入所している 4 歳児は 2000 年 4 月 1 日現在、約 5,500 人⁹⁾で、そのうち保育所に残る 5 歳児は 1,300 名程度であるので、4,200 人程度の 5 歳児が保育に欠ける児童でありながら保育所を利用しないで幼稚園等を利用している。認可外保育施設利用と幼稚園利用を合わせると、約 17,000 人が沖縄の潜在的な待機児童ということになる。沖縄県はこれらの潜在的な待機児童を視野に入れて、保育所の整備計画を策定することが必要である。

おわりに

沖縄県の待機児童は行政の対策にも関わらず依然として多く、待機率は全国の 6 倍程度に及んでいる。待機児童が減少しないのは、その背後に顕在的な待機児童の 10 倍程にも及ぶ潜在的な待機児童 (保育に欠ける児童) がいるためである。これまで行政の待機児童対策としては顕在化した待機児童対策に主眼がおかれていたが、今後は待機児童の背後に存在する膨大な潜在的な待機児童をも視野に入れた対策を講じることが必要である。本研究の成果が待機児童対策に少しでも役立つことを願っている。

表 5 実施園 1 園当たりの 5 歳児数
(2001 年 4 月 1 日現在)

| 児童数 | 保育所数 |
|---------|-------------|
| 1～4 人 | 48 園(37.5%) |
| 5～9 人 | 32 園(25.0%) |
| 10～14 人 | 24 園(18.8%) |
| 15～19 人 | 16 園(12.5%) |
| 20～24 人 | 8 園(6.3%) |

筆者が 2001 年 9 月に 10 市 2 町 (南風原町、西原町) の保育担当者に対して電話とファックスで調査。

表 6 幼稚園降園後の 5 歳児の過ごし方
(対象は幼稚園 1999 年調査)

| | |
|---------------|--------------|
| 学童保育を利用している | 102 園(76.1%) |
| 祖父母等身内の人が見ている | 84 園(62.7%) |
| かぎっ子になっている | 56 園(41.8%) |
| その他 | 13 園(9.7%) |

神里、他「沖縄における 5 歳児保育問題Ⅳ」『沖縄キリスト教短期大学紀要 28 号』P

「その他」としては「幼稚園の預かり保育の利用」「幼稚園で遊んでいる」「友達同士遊んでいる」「隣に預かってもらっている」等が上げられる。

注：

- (1) 神里博武「沖縄の待機児童問題と行政の課題」『保育情報NO.300』2002年2月号P.2
- (2) 『沖縄の社会福祉25年』沖縄県社会福祉協議会 P.165
- (3) 1972年12月に沖縄県振興開発計画が策定され、沖縄県が1972年11月に参考資料として『事項別計画』を作成した。
- (4) 幸地努『沖縄の児童福祉の歩み』P.103
- (5)(6) 沖縄県生活福祉部『昭和61年生活福祉行政の概要』P.143
- (7) 沖縄県生活福祉部『昭和63年度沖縄県学齢前児童の保育環境に関する実態調査』P.20
- (8) 5歳児保育に対する意識については、神里博武「沖縄における5歳児保育問題Ⅰ」『沖縄キリスト教短期大学紀要第20号』、市町村行政及び保育所での取り組み状況と意識については神里博武「沖縄における5歳児保育問題Ⅱ、Ⅲ」『沖縄キリスト教短期大学紀要第25号』、幼稚園での5歳児保育の状況については神里博武、他「沖縄における5歳児保育問題Ⅲ」『沖縄キリスト教短期大学紀要第26号』、歴史については神里博武「沖縄における5歳児保育の形成過程」『沖縄キリスト教短期大学紀要第28号』を参照。
- (9) 2000年4月1日現在、保育所に入所している4歳以上児は6,959人で、2001年4月1日現在、5歳児は1321人であるので、4歳以上児数から5歳児数を差し引いた5,638人が4歳児の数で、4歳児がそのまま保育所に残ると仮定すると、保育所の5歳児は5,638人となる。